

新时代营商环境建设的基层实践与探索

——以巴中市通江县为例

摘要：巴中市属川东北革命老区，经济发展起步晚、基础薄、底子弱，大型工业企业入驻不多。对于通江来讲，从拉动经济增长的“三驾马车”来看，出口和消费短期内难有大幅增长，招商引资就成为跨越发展的必由之路和重中之重，而优化营商环境正是做好招商引资工作的题中应有之义。但是研究发现，通江的营商环境存在非正规经济活动与权力寻租、高效服务型政府治理模式的转变不足、基础设施建设较为落后和劳动力资源相对薄弱等问题，结合中央、省有关政策，立足巴中实际，本文提出了四个方面建议。

关键词：新时代背景；营商环境；通江实践。

一、引言

营商环境被视为影响地区生产力的重要因素，优化营商环境是提高生产力、增强城市竞争力的必然条件。在党的二十大报告中就曾两次提及营商环境，并对如何加强营商环境建设做出了重要指示：“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”“合理缩减外资准入负面清单，依法保护外商投资权益，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”，由此形成了我国优化营商环境的基本方向。要落实好这两个指示，不仅把握当前我国营商环境的整体情况，不断细化政策设计，还需要结合基层实践，找准推动营商环境建设中的“中梗阻”，不断对症下药。一方面，中央层面出台了大量法规政策对优化营商环境进行顶层设计，对“互联网+政务服务”、负面清单、事中事后监管等制度进行了统一部署，不仅明确了我国营商环境优化的主要内容与政策目标，同时也为地方政府制定营商环境优化政策、推动营商环境优化实践提供了指引。另一方面，通过持续观察地方实践可以发现，尽管当前我国优化营商环境工

作呈现出纷繁复杂的地方创新行动，但政策设计和具体措施却呈现出较强的同质性，其原因是多方面的，也有许多问题亟待回答。比如地方实践过程中是否存在“刻板印象”而忽略了优化营商环境的其他侧面？各市场主体之间协作效果怎么样？在一些财力实力薄弱的基层如何与中央优化营商环境的政策对标对表？如何打通深化“放管服”改革的“最后一公里”？如何在基层通过招商引资，拉动市区县域经济发展，缩小区域间发展差距等。

2023年2月3日，通江县召开了全县实施投资促进提升年暨营商环境优化年行动动员大会，大会亮出了通江县营商环境得以改善的“法宝”——一手抓清理和争取政府承诺事项兑现落实，树立政府诚信形象，保障招商引资企业合法权益；一手抓政务服务质量提升，全力打造政务服务“通畅办”品牌。敢拼敢闯、敢为人先的干劲让通江出现了一批“通江银耳”和好彩头企业“强强联合”的成功案例，四川恒鑫智造科技有限公司、四川爱吃兔食品有限公司、长三角驻点招商工作队在通江“大展宏图”。透过通江的基层实践或许能为上述问题做出某种程度上的回答。与此同时，在通江县接续促进营商环境优化面临的痛点、难点、堵点问题也丰富了“新时代营商环境建设的基层实践与探索”的内涵，在新发展格局下，县域营商环境的构成要素与作用逻辑如何？优化县域营商环境的机遇和挑战是什么？立足通江实际，优化县域营商环境的对策有哪些？是本文尝试探索的三个主要问题。

二、营商环境的内涵及优化原则

（一）营商环境的内涵和指标构成

目前学术界对营商环境的具体概念还未形成较为统一的定义，关注的侧重点不同，学者们给出的解释也各异。例如有学者十分看重营商环境的“人为影响因素”认为营商环境是一国或地区出台的促进和制约商业活动的相关法律法规，由监管程序的复杂度、政府政策的稳定性和法律制度的成熟度三个层面构成。还有

学者看到了“自然因素”的重要影响，将营商环境的概念扩大到气候、地理、历史人文、经济政策和当地政府公信力等多种因素的共同作用。尽管目前缺乏对营商环境具体概念的统一定义，但是从使用语境——评价从事商业活动的整体环境——出发，不难发现，营商环境这一概念的“最大公约数”是投资者在进行投资、企业家在选址设厂所面临的一系列外部条件的总和。

目前全球最著名的营商环境评价体系来自于世界银行颁布的《营商环境报告》。该报告主要衡量了开设和经营一个企业所需要的经济成本和时间成本，为此共选取了十个指标：开办企业、申请建筑许可、获得电力供应、注册财产、获得信贷、投资者保护、缴纳税款、跨境贸易、合同执行和办理破产。¹尽管世行颁布的营商环境评价体系为我国考察和优化营商环境提供了一个可供遵循的科学标准，但具体问题具体分析，我国经济体量庞大，随着社会发展进入新时代，经济增速放缓，经济结构质量不断优化等等，经济发展有着不同于一般国家的特性，所以为了构建适宜于本土的营商环境评价体系，还需要结合我国的经济形势和发展阶段——未来很长一段时间我国将致力于构建国内大循环为主，国内国际双循环的新发展格局，经济结构将不断得到优化升级——进一步筛选营商环境指标的“排列组合”。由此，可以确定营商环境的构成如下：

1、经济政策的明确性。政务环境是营商环境的基础要素和根本保障，良好的政务环境主要体现在，一是政策的稳定性，即从政策的前期调研筹备、政策推出和实施是一套连续完整的程序，并且从旧政策的退出到新政策的实施有一个合理的过渡期，而非朝令夕改，大体能够保证市场主体对政策出台和执行的渐进适应。二是政策的透明度，即政策的出台和实施有稳定可靠的征集意见建议、预告和论证过程，并采取标准化的信息发布渠道，比如官方网站和“三微一端”（微信、微博、微视频和新闻客户端）等，并兼有及时澄清和对外解释的沟通机制。

¹ 2002年，世界银行着手对营商环境评价体系，对189个经济体以及所选地方城市的营商法规及其执行情况进行客观评估。世界银行通过收集相关数据，对各经济体在不同时期的营商监管环境进行比较分析，以实现对内资中小企业的较全面考察，评估在企业生命周期内的适用法规。

三是政策的合理性，即对于政策内容而言，所公布出台的全部信息能够回应市场主体发展的正常要求，不会因为企业的地域属性差异、规模大小差异、行业领域差异而造成不公平的差别待遇。四是政策的执行性，即一套政策的出台同时配有相关的实施细则以及详细规定和行动指南，以确保各地区和部门之间的统一执行性，从而保障政策真正落到实处。

2、要素供给的支撑性。一是要素的可获得性，即市场主体能够在当地市场中，获得企业生产过程中所必需的土地、人力、资金、电力和通讯等一系列要素资源。二是要素获得的便利性，即企业获得上述必需要素需要经历的程序和花费的时间。三是要素获得的成本，即上述必需要素的总价格加上企业为获取这些要素所付出的其他间接成本，比如时间成本和交通成本等。四是相关基础配套设施，既包括维持企业经营生产的厂房、车间、仓库、办公、通信、水电气等必要的基础设施，还包括企业产品运输和销售的航空、铁路、公路等物流基础设施。

3、政务服务的便利性。一是企业成立和注销的便利性，即企业从注册到正式投入运营以及从申报注销到完全退出市场所需要执行的步骤、花费的时间和费用，包括企业需要办理的审批手续、历经的时间周期，所花费的全部交通和人力成本等。二是企业投资项目审批的便利性，即企业从申请一个项目到正式获批所需要执行的全部步骤、花费的时间和费用。三是企业日常经营行为的便利性，包括获得相关经营许可证、进出口审批、外汇结算、银行信贷、缴纳税费和社保等需要经历的环节、面临的手续办理、花费的时间精力和费用等。

4、法治体系的完备性。一是商事法律制度的完善性，包括商事法律法规是否符合国际通行规则，是否适应市场经济需要，特别是商事合同纠纷司法效率是否高效、商事纠纷非诉讼解决机制是否健全。二是执法行为的规范性，包括各级行政管理部门是否严格按照法定权限和程序履行职责，执法权力机构框架是否顺畅，执法部门是否采用统一标准，是否公平对待各类市场主体。三是创新活动的

保护力度，包括知识产权和数据安全的司法政策体系是否完善，知识产权和数据安全的司法惩处力度，知识产权和数据安全的维权成本，知识产权和数据安全司法救济的时效性。

5、市场体系的公平性。一是市场标准的公平性，即标准化体系、产品认证制度和检验检测制度是否公开透明，能否保证所有主体的准入权利。二是信用体系的有效性，即该地域的社会征信体系是否健全，征信系统中所收集的人员信息是否正规完整和真实，失信惩戒机制和守信激励体系是否完备可取。三是优惠政策的平等性，各类市场主体能否平等地享受优惠政策，以及各类产业扶持举措是否无差别的面向所有企业。

（二）优化营商环境的基本原则

优化通江县营商环境，需要从企业发展面临的实际问题和需求为切入口，同时也要保证政府对营商环境的整体监管。综合企业和政府两个层面对于营商环境的要求，才能得出对营商环境正确清晰的认知，以此把握改善营商环境的基本原则。

第一，以底线思维确定开放边界。我国的对外开放态度一直都是明确的——“中国对外开放的大门只会越开越大”但是在具体面对外资的流入时，也要把握好开放的边界底线，做到守与为相统一。虽然县域经济中的海外投资较少，但是按照我国对外开放政策的制定思路也可以看到县域部门对待投资的应有原则。具体而言，在服务业、制造业等领域要进一步放宽外来资金的准入限制，但同时对于那些很可能产生区域性、行业性和系统性风险的领域，要加强管控，守住底线。

第二，以辩证思维发挥最大效能。一分为二、辩证地看问题是马克思主义哲学的重要观点，也是我们认识事物的题中应有之义。在优化营商环境方面坚持辩证思维就是要把握好便利化和监管之间的关系，适当提速、严格监管。一方面要加快转变政府职能，不断深化改革，有条不紊的减少行政审批事项，致力于投资

便利化、商事制度便利化和要素资源供给便利化，积极营造高效便捷的市场环境。另一方面也不能放松对市场的监管，不断完善监管制度建设、厘清监管职责、明确监管重点，该严格遵守审批流程的一点都不能含糊，该重点监管的环节一丝都不能马虎，着力提升监管水平。

第三，以系统思维加强整体谋划。如果说辩证思维主要着眼于政府“放与管”的选择，那么系统思维则重点回答政府应该怎样管的问题，那就是站在社会发展全局，把握优化营商环境的系统性、整体性和协同性。在此基础上加强优化营商环境的顶层设计和整体谋划，在多方利益诉求中，找到“圆心”凝聚优化营商环境的共识，画出“最大同心圆”从而实现营商环境各主体各领域各环节的良性互动、协同配合，以达到事半功倍的效果。

第四，以法治思维构建制度体系。习近平总书记指出，“法治是最好的营商环境”，优化营商环境需要发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。以法律法规作为优化营商环境的基本准绳，切实通过建立健全相关法律法规，从法治层面为优化营商环境提供有力保障。规范市场经济秩序，实现营商环境优化的体系化、制度化、法律化。

将营商环境这一整体概念细化具体化以后，本节分析了何为营商环境——我国某一地区经济政策的明确性、要素供给的支撑性、政务服务的便利性、法治体系的完备性和市场体系的公平性共同构成了该地区营商环境的评价指标。尽管优化营商环境的举措因地方实际不同而复杂多样，但把握了营商环境的构成指标以后，优化营商环境的整体框架和脉络也就清晰可见，无论如何，都需要把握开放、辩证、系统和法制四项基本原则，这是我们的共识。

三、通江县优化营商环境的现实条件

十八大以来，党中央高度重视营商环境建设并出台了多项举措。优化县域营商环境因此有了可靠的政策支撑，县域营商环境也得以改善。但值得注意的是，

由于地域环境和资源禀赋等因素，各县域营商环境也依然较大差距，每一县域营商环境都或多或少存在较多问题和短板。以四川省巴中市通江县为例，在新发展阶段下，优化通江县域营商环境面临的机遇与挑战依然突出。

（一）新发展格局下优化通江县域营商环境的机遇

1. 顶层设计为优化通江县营商环境提供了政策依据

自 2014 年经济发展进入新常态以来，我国开始实行供给侧结构性改革以进一步促进经济发展由数量向质量转变，对此，政府也逐渐将政务目标从产值、成交额等生产力的硬性指标转移到营商环境等软因素上来。2015 年，我国正式拉开了“放管服”改革的序幕，此后深化“放管服”改革成为了县域经济提质增效的重要支撑。并随着 2020 年我国农村工作的重心从脱贫攻坚向乡村振兴转变，县城就同时承担了“放管服”改革以及乡村振兴战略的“最后一公里”。为优化县城营商环境，为其提供可供遵循的方向指引，我国陆续出台了诸多政策方针，从顶层设计为优化县城营商环境提供了政策依据。为促进县城营商环境法治化，2019 年出台了《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》，指出要多种形式多类主体全方面深入基层开展法律咨询和事务办理，大力发展和优化县域法律服务水平；为提高县域政府优化营商环境的主体责任意识，2019 年出台了《优化营商环境条例》，要求政府进一步优化投资审批制度。2020 年出台的《关于全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制的指导意见》要求政府要全面落实告知承诺制工作协调机制；为促进县域资本市场良好发展，2020 年发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》对县域银行业助力“三农”发展作出了重要指示，即充分发挥银行业通过金融服务带动县域经济发展的激励约束作用。2021 年《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》则指出要支持、鼓励机构法人通过县域金融机构防范市场风险、提高产业规模的参与力度；为进一步优化和完善基础设施建设，2022 年发布了《关于支持实施

《县域商业建设行动的通知》提出要建设县域商业体系，同年《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出要促进县城产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级等相关举措。

时间	政策目的	政策文件
2019年	促进县域营商环境法治化	《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》
2019年	提高县域政府优化营商环境的主体责任意识	《优化营商环境条例》
2020年		《关于全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制的指导意见》
2020年	促进县域资本市场良好发展	《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》
2021年		《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》
2022年	优化和完善基础设施建设	《关于支持实施县域商业建设行动的通知》
2022年		《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》

表 1.1 优化县域营商环境的政策依据 根据相关公开资料整理

近年来，通江县围绕优化政务、市场、法治、金融、开放五个环境，逐一细化制定具体落实方案，并将各项任务落实到县级分管领导、责任部门、具体责任人。2023年2月3日，通江县实施投资促进提升年暨营商环境优化年的“双年行动”动员大会召开，全面掀起了优环境、抓项目、促发展的营商环境建设热潮。在优化机制上，持续运用好“六个一”“企业秘书”等工作机制，进一步完善项目筛选、评价等制度机制。同时探索推行“末位淘汰制”，由企业对服务保障部

门进行打分排名，分数将作为考察部门职能职责的重要依据，排在末尾的部门将被批评整改；在优化政务服务、提高行政审批效率上，制定《优化项目审批流程实施细则》，推行并联审批、并行管理及施工许可分段办理，全面压缩项目审批、企业设立和不动产登记等时限，并强化特色窗口建设，规范设置“一件事一次办”等功能窗口；在对外招商引资方面，县委、县政府主要领导按照“走出去、引进来、留得住、发展好”的思路，累计赴外开展投促活动 23 次，对接意向企业 74 家。上半年，共邀请广东新南方集团、中安大田集团、保利文旅等 53 家企业来通江考察，正抓紧洽谈通江银耳入药及精深加工等 33 个项目。

2. 产业集聚为优化营商环境提供了比较优势

与城市经济以工业、商业、服务业等二三产业集聚不同，县域经济更多的是依靠农业、工业等第一二产业为经济支撑，并在发展一二产业中逐步表现出明显的集聚特征和地方特色。这种产业集聚一定程度上能够降低交易成本，形成“一县一业”的区域化品牌效应，从而进一步吸引相关企业入驻，达到延伸产业链、拓展产业发展规模的目的，以此带动县域经济发展。近年来，通江县紧扣“1+1”主导产业、立足资源优势，聚焦服装纺织、食品饮料、电子信息等招引一批经济效益好的高税收企业和社会效益高的劳动密集型企业。山地高效特色农业上，以打造通江银耳百亿级产业集群为统揽，以“优质粮油+青峪猪”等八大农业园区为载体，重点围绕特色农业、设施农业、科普农业及农产品精深加工等方向下功夫。文旅康养上，持续放大“天府旅游名县”综合效应，加大与全国文旅发展龙头企业合作，围绕红色旅游、生态康养、夜间经济三大功能区进行专题招商，植入一批文旅新业态，充分发挥“度假胜地·红色通江”文旅品牌效应。工业上立足天然气、石灰石等优势资源，围绕打造新能源新材料百亿级产业集群招大引强、招新引优、招链引群，紧盯产业链上下游关键环节，加大巴中燃机工程、年产 40 万吨超微细粉体材料生产等重点项目的关联配套企业招引力度。

3. 对企服务的新招实招为优化营商环境排除了种种困难

近年来，通江县充分发挥外来投资企业季度座谈会、招商引资企业双月见面会等载体作用，坚持“招商引资企业恳谈会”“月走访服务招商引资企业”等机制，梳理企业问题清单，针对企业上诉的各类问题，县行政审批局广泛开展实地调研及时解决，实行“动态清零”。2022年，通江春在镇工业园区还未开通公交车，工人上下班十分不便，导致企业临时用工难。县行政审批局深入调研后，对接通江祥瑞公共运输有限公司，规划了“定制公交”，调整了8路和9路公交车停靠站点，解决了工业园区约300人的出行难题。如今工业园区入驻企业越来越多，为确保工作谋划充分契合企业的实际需要，使工作推动有目标、有思路、更具体，保证后续企业能够迅速入驻，规范流畅，工业园管理委员会详细制定了《通江县工业园入驻企业需求清单》，并对症下药。该清单涵盖企业入驻厂房面积、厂房制式等标准，供水、供电、燃气、基础装修等要求，落地企业注册、员工宿舍等需求。列清单后，问题一目了然，对应的服务也更有针对性，办事效率大大提升。工业园管委会负责人通过制定招商洽谈、项目预审、手续办理、员工招募、优惠政策落实等25个重要环节事项的企业服务系统化流程，每个事项都围绕所需资料、办事地点或网址、联系人员、办事步骤、结束时限等内容逐步细化，以此为干部服务企业提供了具体参考和业务指导，效果显著。²

（二）新发展格局下优化通江县域营商环境的挑战

1. 非正规经济活动与权力寻租带来负面干预

正规经济在员工职业技能、学历门槛等方面具有较高要求，所以部分农民工和城镇下岗职工被排除在正规经济岗位之外。因此县城生产规模小、专业化程度低的经营单位就成为了他们的“不二选择”，可以说正是县城内的零散就业岗位满足了低技能人群再就业，为促进地区经济发展发挥了重要作用，但是值得注意

² 根据管委会负责人介绍，园区2023年1-8月处理涉企事项110余次，完成率达99.28%，企业服务测评满意度达100%。

的是，非正规部门的灰色竞争和权力寻租也会对正规经济带来不良影响，比如，非正规经济活动会压缩正规经济部门的利润。因为非正规部门用人成本低，能够比较自由的进入退出市场，在竞争和法律成本上明显低于正规部门。再比如，非正规经济活动会抑制正规经济部门的创新活动，非正规部门在不承担创新活动的成本、风险的前提下能够复制、抄袭、模仿正规企业产品、技术或服务，从而挤占正规经济部门的市场，降低其投资和创新意愿。此外，非正规经济活动还可能对正规部门造成融资约束，因为上述提到的非正规部门的灰色竞争与权利寻租行为会混淆金融机构对整个市场秩序的判断，整体性降低对正规行业发展的市场预期，也就提高了正规部门获取金融信贷资金的门槛。近年来，通江市场上出现了大量假冒“通江银耳”，严重侵犯了“通江银耳”商标专用权，欺骗误导了消费者，扰乱了“通江银耳”正常产销秩序，阻碍了全县食用菌产业发展。主要有7类违法行为，包括，未经许可，擅自在银耳商品上使用与“通江银耳”证明商标相同的商标；未经许可，擅自在银耳商品或者类似商品上使用与“通江银耳”证明商标相同或者近似的商标，容易导致混淆的；销售侵犯通江银耳商标专用权的商品；伪造、擅自制造“通江银耳”商标标识，或者销售伪造及擅自制造“通江银耳”商标标识的；故意为侵犯“通江银耳”商标专用权提供便利条件的；给“通江银耳”商标专用权造成其他损害的；违反《食品安全法》的通江银耳产销行为。为此，自2018年以来，巴中市常态化开展了“通江银耳”市场秩序专项整治。整治发现“通江银耳”商标保护普遍存在三个问题：第一，“通江银耳”商标管理混乱，商标权利人权责不明，商标使用、管理、保护等体制较为混乱；第二，“通江银耳”的无质量标准，在产业发展上存在没有制定种植技术规范、产品质量技术标准等质量管控标准体系，致使通江银耳生产管理初放，产品质量良莠不齐，假冒产品无判定依据，严重制约产业发展；第三，“通江银耳”品牌保护意识不强，对授权使用“通江银耳”商标的生产企业管理粗放，商标运用、使用管

理、商标维权等环节存在较大的制度漏洞。这些非正规部门（小作坊等）的市场经济活动就是挤出“通江银耳”市场利润、损害品牌形象的最重要原因。

2. 高效服务型政府治理模式的转变仍显不足

自2015年“放管服”改革正式拉开序幕以来，政府通过简政放权、放管结合、优化服务等“多管齐下”为经济主体简化办事流程、提高办事效率从而减轻他们的经济和行政负担。但是在现实情况中，县域政府位于国家治理中的基层环节，遇到的问题更为复杂多变，涉及的行政事务更具体棘手，因此也就不可避免存在许多问题。其一，非标准化的弹性治理方式间接为经济部门提供了寻租空间。通江属于小县城，它的地缘、人缘等“熟人社会”因素较多，所以更倾向于具有“人情味”地解决问题，相应的县域政府也更可能选择弹性治理。弹性治理的优点是明显的，优点是在可控范围内，其灵活性有益于更便捷的解决复杂问题，缺点是在缺少行政标准和有效监管的情况下，其灵活性对应的因人、因事而异无意中扩大了市场行为的灰色地带，为市场主体寻租提供了更多可能，不利于维持公平公正的营商环境。其二，各政府部门间缺少协调联动，数据共享与业务协同仍需深化。通江的基础设施建设难以做到尽善尽美，尤其是数字化、信息化基础设施建设更是捉襟见肘，数据的准确性、完整性、时效性不高，无法完全满足政务服务场景化应用的实际需求。信息管理和服务水平也层次不齐，加之系统与数据标准不统一等原因，横向部门间不可避免的存在数据无法共享、网络系统互补兼容等状况，提高了政府服务的时间成本。其三，政务服务线上线下融合度不够。由于一体化政务服务平台和实体政务服务大厅后台办事系统尚未完全打通，造成线上线下无法统一受理、业务数据重复性录入、信息多头管理，办事流程无法在线上线下间无缝对接，增加了政务服务工作人员的工作量，降低了办事效率。

3. 基础设施建设较为落后

2019年通江到巴中市的高速公路正式完工，通江县成为了离市中心最近的

一个县，通江县域经济也被交通盘活，但是，内部的基础设施依然较为滞后，停车场车位经常供不应求。在主城区，尤其是在诺江中路、县委政府办公楼、商超银行等中心区域，道路宽度有限，两侧房屋、商铺普遍距离道路较近，缓冲空间狭小，没有非机动车辅道和停车位。此外，高昂的停车费也是限制资源流动的重要因素。以县政府、钻石酒店周边停车场为参照，停车场收费基础是 10 元，平均需支付 20 元停车费，增加了人们出行成本和企业采购负担。在乡镇，交通问题更为严重，农村的交通出行安全有待加强。绝大多数乡村道路都是在原来泥土路、砂石路的基础上简单加宽硬化而成，临坡、临河、临崖而建的现象十分普遍，加之，道路标志、标线、警示、警告牌、路口减速带、路边防护栏等交通安全设施未列入道路施工的规划和预算中去，导致相应的配套设施不到位，安全隐患较大。合乡并镇后，部分乡镇没有便民乘车点，村民出行主要依靠摩托车、农用三轮车及“黑车”，人身安全存在极大隐患。交通堵塞、停车难、出行难成为制约群众幸福感的重要因素，也影响了物流和企业扩大再发展。

4. 劳动力资源相对薄弱

劳动力是生产要素中最活跃的因素，然而巴中市的劳动力数量和质量都难以支撑民营经济的健康发展。一方面，巴中是一座“年轻”的城市，1993 年撤地设市，成立巴中地区、巴中市，经济基础较为薄弱，经济结构单一，主要以农业为主，工业和服务业发展相对滞后，缺乏高新技术产业和优势产业的支撑，难以创造丰富的就业岗位，致使大量劳动力人口外移，是一个劳动力输出市。根据第七次全国人口普查数据显示，2020 年，巴中市常住人口为 271.29 万人，与 2010 年第六次全国人口普查相比，减少了 58.09 万人，下降 17.38%，年平均下降 1.89%，是四川 21 个市州 10 年来人口数量下降幅度最大的地市。另一方面，就劳动力质量而言，人均受教育程度相对较低，加之缺乏高等院校，许多青少年需到外地求学，毕业后大多选择外地就业，存在优秀人才培养少、留不住、引

不回的尴尬局面。调研中，部分企业主反映，现招工太难，招熟练员工更难，留住员工难上加难。

四、优化营商环境的政策建议

（一）深化“放管服”改革，提升政府服务效率

为了进一步提高市场活力和经济效率，党和国家要求新时代重塑政府与市场关系、转变政府治理方式、提高政府治理效能，对政府建设提出了更高的目标要求即构建职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。作为营商环境的主要塑造者、维护者，政府应该处理好与各市场主体的关系，从管理与被管理转变到服务与被服务之上。一方面要进一步落实“放管服”改革，降低制度性交易成本。根据中央、省出台的相关政策意见，立足本市实际，加快推动《巴中市民营经济促进条例》地方法规制定，延续和放大原有惠企政策效应，建立普惠制的产业发展支持政策。对生产规模达到一定条件的企业项目，按照一视同仁的原则，向社会公开公示。与此同时，产业发展主管部门要加强主动上门宣传服务，包括但不限于财税扶持、企业贷款、防范金融风险、科技创新等方面，为项目发展给予方向性指导、针对性帮助，使产业发展普惠制政策惠及每一个符合条件的项目。另一方面，为确保政策支持常态化、长期性，需建立健全调度、协调、督查和考核机制，抓好国务院《意见》31条政策衔接，《新时代支持巴中民营经济发展的意见》《支持商（协）会参与地方发展的意见》《市级领导联系企业家制度》等4项制度文件，规范非税收入的征收管理，对当前政府收费项目进行常态化监管，按期公布收费项目的金额明细，依法取缔“乱收费、乱罚款、乱摊派”的制度外收入；逐步清理或取消经营服务性收费和行业协会商会收费，减少企业额外支出。从制度层面稳定预期、提振信心，全方位助力政策落到实处，优化通江营商环境。

（二）加快补齐县域基础设施短板，积极推进“新基建”³

县域相对落后的基础设施是影响营商环境的重要掣肘，所以补齐基础设施短板是优化营商环境不可避免的措施。一是要推进已有的基础设施提档升级。需要县住建局、应急管理局、自规局等部门联合考察县域范围内亟需改造的生产性和生活性基础设施，按设施折旧程度和使用频率等标准分层分类逐步提档升级。在此过程中，要重点关注农村地区基础设施的整体情况，对发现的薄弱环节要刻不容缓，对症下药。二是与时俱进加强新型基础设施建设。尽管通江县域内经济实力还很薄弱，无法同步进行“新基建”的落地，但是未雨绸缪方能顶立潮头。在正确认识新基建建设将是未来国家的重要投资项目的基础上，结合本地区发展实际，合理制定建设路线，避免盲目跟风以带来过重的财政负担。在资金问题上，可以以政府财政投入为主，充分利用社会闲散资金，鼓励其与政府合作参与新型基础设施建设等。

（三）强化市场监管与产权保护，规范市场竞争秩序

经过政府对企业、组织和个人在经济活动中常态化的引导和约束，能有效降低非正规经济部门的权利寻租概率，有利于实现市场公平正义。故而要注重推动各监管部门之间的协同受理，同步查验，以形成监管合力进一步规范市场秩序，以好环境、优产品吸引消费者就地消费。一是要加强产权保护，严厉打击非正规经济部门的不正当竞争行为，维护市场公平正义，包括提升营商环境的法治化水平，在严格遵守和落实《中华人民共和国商标法》《中华人民共和国专利法》《中华人民共和国反不正当竞争法》等基础性法律制度的前提下，加大对市场主体侵权的打击力度，提高其产权违法行为的成本，以巩固好正规经济部门产品开发和创新的预期与信心。二是推进县域经济品牌化发展。积极引导“一县一业”

³ 新型基础设施建设（简称：新基建），主要包括 5G 基站建设、特高压、城际高速铁路和城市轨道交通、新能源汽车充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网七大领域，涉及诸多产业链，是以新发展为理念，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，面向高质量发展需要，提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基础设施体系。

的县域集群产业品牌、通江银耳百亿级产业集群和“优质粮油+青峪猪”等八大农业园区为载体的地理标志产品的注册与维护，在保护县域经济主体产品市场的同时，持续放大“天府旅游名县”综合效应，充分发挥“度假胜地·红色通江”文旅品牌效应，提高县域品牌建设的溢出价值。

（四）促进创新环境改革，优化人才市场供给

一是要深化科技体制改革，构建协同互动的创新平台，形成跨领域的人员交流与合作。充分借助政府公信力，鼓励、支持和引导企业、组织和个人投入到科技创新研发中去，对于本土创新研发成果要给予政策上的支持，加大其产权综合保护力度，让市场主体安享发展成果。二是创新人才培养和引进机制。尽管通江县域内以至巴中市区暂无高校和科研院所，对于高等人才的培训“心有余而力不足”，但是巴中近年来逗硬实施人才引进计划，如期开展“智汇巴中·才领未来”专项引才暨“百千万引才工程”宣传推介活动，给予引进人才的待遇也颇为可观，比如国有企业引才，对于重点产业国有企业引进高级专业技术职称人才、全日制博士研究生、全日制硕士研究生，明确在我市服务期不少于5年的，分别由同级财政给予10万元、10万元、5万元安家补助，较好地提高了引才活动的吸引力；加强不同区域之间科研合作，促进人才交流。进一步借助对口帮扶市浙江金华市的人才、资金力量，填充巴中市专业人才和紧缺人才空缺；积极构建劳动力市场供求信息平台，搭建人才市场信用体系，促进人力资源科学合理流动，最终促进人才供给有效对接岗位需求。

参考文献

- [1]曲海燕. 新发展格局下县域营商环境的构建与优化研究[J]. 东岳论丛, 2023, 44(04): 137-144.
- [2]李志军. 优化中国营商环境的实践逻辑与政策建议[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2023, 38(01): 27-35.
- [3]魏下海, 董志强, 张永璟. 营商制度环境为何如此重要?——来自民营企业家的“内治外攘”的经验证据[J]. 经济科学, 2015, (02): 105-116.

作者:

课题负责人: 党洲, 中共通江县委党校, 助理讲师, 联系方式:

1169014818@qq.com

课题组成员: 符亚豪, 中共通江县委党校, 党性教育研究中心主任

谭波, 中共通江县委党校, 党性教育研究中心干部

刘晓曦, 中共通江县委党校, 红色教育培训中心主任